PCM BINA SDN BHD & ORS lwn. MAJLIS MESYUARAT KERAJAAN NEGERI SELANGOR & ANOR

MAHKAMAH TINGGI MALAYA, SHAH ALAM
ZAKIAH KASSIM PK
[SEMAKAN KEHAKIMAN NO: 25-37-04-2013]
17 OGOS 2015

UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN: *Semakan kehakiman – Permohonan – Certiorari – Kejadian tanah mendap di kawasan pembangunan – Responden-responden mengambil keputusan untuk menyenarai hitam pemohon-pemohon sehingga masalah tanah mendap selesai – Permohonan memansuhkan keputusan responden-responden – Sama ada keputusan responden-responden munasabah – Sama ada pemohon-pemohon sepatutnya membuat permohonan di bawah s. 36 Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 – Sama ada s. 9 Akta Kerajaan Tempatan 1976 terpakai – Sama ada prosedur yang diikuti oleh responden-responden dalam membuat keputusan menyenarai hitam pemohon-pemohon teratur*

Pemohon pertama adalah sebuah syarikat yang terlibat dalam pembinaan di sebuah tapak di Jalan Plumbum, Shah Alam ('tapak tersebut'). Pemohon kedua dan ketiga adalah pengarah pemohon pertama. Pemohon-pemohon telah menandatangani perjanjian penswastaan dengan Perbadanan Kemajuan Negeri Selangor ('PKNS') untuk membangunkan tapak tersebut. Pada atau sekitar Februari 2012, telah berlaku kejadian tanah mendap di beberapa buah rumah di kawasan tersebut. Tiada keterangan atau bukti bahawa pemohon-pemohon adalah penyebab mendapan tanah di kawasan tersebut. Walaupun isu berkaitan tanah mendap tersebut sedang dilitigasi di mahkamah, Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri ('MMKN 45/2012') telah membuat keputusan untuk menyenarai hitam pemohon dan ahli lembaga pengarahnya di negeri Selangor sehingga masalah tanah mendap tersebut selesai. Keputusan tersebut disampaikan kepada pemohon-pemohon melalui surat Majlis Bandaraya Shah Alam ('MBSA'). Susulan keputusan tersebut, pemohon-pemohon memfailkan notis pendengaran permohonan semakan kehakiman untuk mendapatkan, antara lain, (i) suatu perintah *certiorari* untuk memansuhkan keputusan responden-responden dalam MMKN 45/2012; dan (ii) suatu deklarasi bahawa responden-responden tidak mempunyai dasar yang sah atau munasabah dari segi undang-undang untuk memutuskan dalam MMKN 45/2012 untuk menyenarai hitam pemohon-pemohon. Pemohon-pemohon menghujahkan, antara lain, bahawa (i) pemohon-pemohon tidak dimaklumkan alasan keputusan tersebut; (ii) bersifat *mala fide*; dan (iii) tidak munasabah. Sebaliknya, responden-responden menghujahkan bahawa permohonan semakan kehakiman pemohon-pemohon perlu ditolak oleh mahkamah atas alasan: (i) pemohon-pemohon gagal membuat permohonan seperti yang diperuntukkan di bawah s. 36 Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 ('Akta 172'); (ii) s. 9 Akta Kerajaan Tempatan 1976 ('Akta 171')

memberikan kuasa kepada pihak berkuasa negeri untuk mengeluarkan sebarang arahan berbentuk umum kepada mana-mana pihak berkuasa tempatan, oleh itu, keputusan menyenaraihitamkan pemohon-pemohon yang dikeluarkan oleh responden-responden kepada MBSA adalah bagi membolehkan pihak berkuasa memantau aktiviti pemohon-pemohon sehingga isu tersebut diselesaikan; dan (iii) tiada kewajipan oleh responden pertama untuk memaklumkan alasan keputusan tersebut. Isu yang dibangkitkan untuk pertimbangan mahkamah adalah sama ada prosedur yang diikuti oleh responden-responden dalam membuat keputusan untuk menyenarai hitam pemohon-pemohon teratur.

Diputuskan (membenarkan permohonan semakan kehakiman dengan kos):

(1) Hujahan responden-responden mengenai prosedur rayuan di bawah s. 36 Akta 172 tidak relevan dengan permohonan semakan ini. Permohonan oleh pemohon-pemohon berkaitan dengan penyenaraian hitam responden-responden berhubung isu mendapan tanah dan bukannya isu penolakan kebenaran merancang yang diperuntukkan di bawah Akta 172. (perenggan 31)

(2) Pihak berkuasa yang membuat keputusan adalah MMKN dan dibuat secara pentadbiran. Keputusan tersebut tidak dibuat di bawah mana-mana peruntukan undang-undang di bawah Akta 172. Oleh itu s. 36 Akta 172 tidak terpakai dan pemohon tidak boleh merayu kepada lembaga rayuan di bawah s. 36 Akta 172. Pemohon tidak ada alternatif lain melainkan membuat semakan kehakiman terhadap keputusan tersebut. Oleh itu, hujahan pemakaian Akta 172 adalah tidak munasabah dan tidak relevan sama sekali. Sekiranya responden-responden berpendirian bahawa keputusan untuk menyenarai hitam pemohon-pemohon telah dibuat di bawah Akta 172, maka prosedur yang diikuti oleh responden-responden tidak betul dan keputusan yang dibuat tidak rasional dan tidak teratur. (perenggan 33)

(3) Hujahan responden-responden mengenai kuasa responden kedua untuk mengeluarkan arahan di bawah Akta 171 yang tidak menjawab isu yang menjadi asas semakan kehakiman ini. Keputusan menyenarai hitam pemohon dibuat oleh MMKN dan keputusan itu bukannya arahan di bawah Akta 171. Atas alasan itu, s. 9 Akta 171 tidak terpakai. (perenggan 34)

(4) Responden-responden sepatutnya mendedahkan prosedur yang diikuti sebelum menyenaraihitamkan pemohon-pemohon. Setiap penyenaraian hitam yang berpunca daripada satu ketidakpatuhan perlu mengikuti standard prosedur yang tertentu sebelum sesuatu keputusan dicapai dan ini gagal dinyatakan oleh responden-responden. Budi bicara responden-responden dalam membuat sebarang keputusan tidak imun daripada

campur tangan undang-undang. Menjadi satu kewajipan untuk memaklumkan sebab atau alasan bagi sesuatu keputusan yang dibuat oleh 'public decision maker' terutama jika ianya melibatkan kebebasan asasi yang dijamin oleh Perlembagaan Persekutuan. (perenggan 35 & 36)

(5) Responden tidak memberi peluang kepada pemohon-pemohon untuk memberi penjelasan dalam tempoh tertentu kenapa mereka patut disenaraihitamkan. Tanpa memberi hak untuk didengar bagi membela diri mereka sebelum disenarai hitam, responden-responden melanggar hak keadilan asasi. Tindakan MMKN membuat keputusan terhadap pemohon-pemohon tidak rasional kerana melaksanakan kuasa budi bicara yang diberikan kepadanya secara tidak wajar dan gagal dalam ujian ketidakmunasabahan *(Wednesbury)*. Keputusan yang dibuat tanpa memberi hak untuk didengar adalah keterlaluan dan tidak logik. (perenggan 36 & 38)

(6) Terdapat kesalahan fakta dan undang-undang yang serius di pihak responden-responden sehingga menyebabkan keputusan tersebut menjadi suatu keputusan yang tidak mungkin akan dibuat oleh sebarang badan, tribunal atau pihak berkuasa awam lain yang munasabah dalam hal yang sama. Oleh kerana prosedur untuk menyenaraihitam tidak dipatuhi oleh responden-responden, maka keputusan itu patut dibatalkan. (perenggan 41)

Kes-kes yang dirujuk:

Associated Provincial Pictures Houses Ltd v. Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223 ***(dirujuk)***

B Surinder Singh Kanda v. The Government of the Federation of Malaya [1962] 1 LNS 14 ***(dirujuk)***

Chin Mee Keong & Ors v. Pesuruhjaya Sukan [2007] 5 CLJ 363 CA ***(dirujuk)***

Erusian Equipment & Chemicals Ltd v. State of West Bengal [1975] AIR SC 266 ***(dirujuk)***

Hong Leong Equipment Sdn Bhd v. Liew Fook Chuan & Another Appeal [1997] 1 CLJ 665 CA ***(dirujuk)***

Ismail Abdullah v. Tenaga Nasional Bhd [2011] 3 CLJ 770 CA ***(dirujuk)***

Ketua Pengarah Kastam v. Ho Kwan Seng [1975] 1 LNS 72 FC ***(dirujuk)***

Kumpulan Perangsang Selangor Bhd v. Zaid Mohd Noh [1997] 2 CLJ 11 SC ***(dirujuk)***

Michael Lee Fook Wah v. Menteri Sumber Tenaga Manusia, Malaysia & Anor [1998] 1 CLJ 227 CA ***(dirujuk)***

Minister of Labour & The Government Of Malaysia v. Lie Seng Fatt [1990] 1 CLJ 1103; [1990] 1 CLJ (Rep) 195 SC ***(dirujuk)***

Ng Hee Thoong & Anor v. Public Bank Bhd [1995] 1 CLJ 609 CA ***(dirujuk)***

Petroliam Nasional Bhd v. Nik Ramli Nik Hassan [2003] 4 CLJ 625 FC ***(dirujuk)***

Quah Swee Khoon v. Sime Darby Bhd [2001] 1 CLJ 9 CA ***(dirujuk)***

R Rama Chandran v. Industrial Court of Malaysia & Anor [1997] 1 CLJ 147 FC ***(dirujuk)***

Raghunath Thakur v. State of Bihar & Ors [1989] AIR 620, 1988 SCR Supl. (3) 867 ***(dirujuk)***

A *Ranjit Kaur S Gopal Singh v. Hotel Excelsior (M) Sdn Bhd [2010] 8 CLJ 629* ***(dirujuk)***
Ridge v. Baldwin [1963] AER 66 ***(dirujuk)***
Rohana Ariffin v. Universiti Sains Malaysia & Another Case [1988] 1 CLJ 559 HC ***(dirujuk)***
Sugumar Balakrishnan v. Pengarah Imigresen Negeri Sabah & Anor And Another Appeal [1998] 3 CLJ 85 CA ***(dirujuk)***
B *Tan Teck Seng v. Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan & Anor [1996] 2 CLJ 771 CA* ***(dirujuk)***

Perundangan yang dirujuk:
Courts of Judicature Act 1964, s. 25(2)
Electricity Supply Act 1990, s. 16(2)
C Local Government Act 1976, s. 9
Rules of Court 2012, O. 53 r. 2(4)
Town and Country Planning Act 1976, s. 36

Bagi pihak pemohon-pemohon - S Satharuban (S Korinavathi bersamanya); Tetuan Satha & Co
D *Bagi pihak responden-responden - Ahmad Fuad Othman (Mohd Abdul Hakim bersamanya); Peguam Persekutuan, Kamar Penasihat Undang-Undang Negeri Selangor*

Dilaporkan oleh Sandra Gabriel

E **PENGHAKIMAN**

Zakiah Kassim PK:

[1] Permohonan semakan kehakiman ini difailkan oleh pemohon-pemohon terhadap keputusan Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri Selangor (MMKN) 45/12 pada 19 Disember 2012 yang telah membuat keputusan
F untuk menyenaraihitamkan pemohon-pemohon yang merupakan sebuah syarikat pemaju dan pengarah-pengarah syarikat tersebut di negeri Selangor. Mahkamah membenarkan permohonan semakan kehakiman dengan kos setelah berpuas hati bahawa keputusan yang dibuat oleh responden pertama adalah tidak teratur. Responden sekarang merayu terhadap keputusan itu.

G **Fakta Kes**

[2] Pemohon pertama adalah sebuah syarikat yang terlibat dalam perniagaan pembinaan dan telah terlibat dalam pembinaan di tapak yang dikenali sebagai Jalan Plumbum 7/101A dan 7/101B, Seksyen 7, Shah Alam
H selepas ini dirujuk sebagai (projek pembinaan tersebut). Pemohon kedua dan ketiga adalah pengarah kepada pemohon pertama.

[3] Pemohon-pemohon telah menandatangani perjanjian penswastaan dengan Perbadanan Kemajuan Negeri Selangor (PKNS) untuk membangunkan tanah di tapak yang dikenali sebagai Jalan Plumbum 7/101A
I dan 7/101B, Seksyen 7, Shah Alam. Pada atau sekitar Februari 2012, telah berlaku kejadian tanah mendap di beberapa buah rumah di kawasan tersebut.

[4] Tiada keterangan atau bukti bahawa pemohon-pemohon adalah penyebab kepada pemendapan tanah di kawasan tersebut. Walau bagaimanapun, atas dasar membantu, pemohon-pemohon bersetuju untuk memberi bantuan kepada PKNS untuk mengatasi masalah pemendapan itu. Pemohon pertama telah mengambil pakar geoteknikal untuk menyiasat kejadian tanah mendap tersebut.

[5] Isu berkaitan dengan tanah mendap ini sedang dilitigasi di Mahkamah Tinggi Shah Alam dan setakat kes ini didengar, mahkamah tidak dimaklumkan mengenai kedudukan terkini kes itu.

[6] Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri (MMKN) 45/12 pada 19 Disember 2012 telah membuat keputusan untuk menyenaraihitamkan pemohon dan ahli lembaga pengarahnya di negeri Selangor sehingga masalah tanah mendap tersebut diselesaikan. Keputusan tersebut telah disampaikan kepada pemohon-pemohon melalui surat Majlis Bandaraya Shah Alam (MBSA) bertarikh 21 Januari 2013.

[7] Keputusan MMKN 45/12 yang dibuat pada 19 Disember itu telah dimaklumkan oleh Majlis Bandaraya Raya Shah Alam kepada Pengarah Urusan, Tetuan RK Urban Planner dan disalinkan kepada pemohon kedua (eks. AH-1) yang menyatakan:

> Berdasarkan keputusan Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri (MMKN) Ke 45/2012 yang bersidang pada 19 Disember 2012 telah bersetuju untuk menyenaraihitamkan PCM Bina Sdn Bhd dan Ahli Lembaga Pengarahnya di Selangor sehingga masalah tanah mendap di bahagian kawasan perumahan Jalan Plumbum 7/101A dan 77/101B Seksyen 7 diselesaikan.

[8] Susulan daripada keputusan tersebut, pemohon-pemohon kemudian memfailkan permohonan untuk kebenaran memfailkan semakan kehakiman. Pada 18 September 2013, mahkamah telah memberi kebenaran itu.

[9] Pemohon-pemohon seterusnya memfailkan notis pendengaran permohonan bagi semakan kehakiman untuk mendapatkan perintah-perintah seperti berikut:

(a) Suatu perintah *certiorari* bagi tujuan memansuhkan keputusan responden-responden dalam MMKN 45/12 bertarikh 19 Disember 2012;

(b) Suatu perintah *mandamus* bagi tujuan memaksa responden-responden untuk mengarahkan MBSA secara bertulis untuk menarik balik dan/atau membatalkan surat MBSA bertarikh 21 Januari 2013;

(c) Suatu deklarasi bahawa responden-responden tidak mempunyai dasar yang sah atau munasabah dari segi undang-undang untuk memutuskan dalam MMKN untuk menyenaraihitamkan pemohon-pemohon;

(d) Ganti rugi untuk ditaksirkan;

(e) Kos ditanggung responden-responden.

[10] Mahkamah dalam menimbangkan permohonan di atas hendaklah mengambil kira antara lain sama ada prosedur yang diikuti oleh responden-responden dalam membuat keputusan untuk menyenaraihitamkan pemohon-pemohon adalah teratur.

Kedudukan Undang-Undang Mengenai Semakan Kehakiman Di Malaysia

[11] Semakan kehakiman adalah satu cabang undang-undang yang berkaitan dengan undang-undang pentadbiran. Ia merujuk kepada kuasa mahkamah untuk menyemak keputusan tribunal yang lebih rendah dan badan-badan berkanun.

[12] Kuasa mahkamah bagi mendengar permohonan semakan kehakiman telah termaktub di bawah Akta Relif Spesifik 1950 dan Akta Mahkamah Kehakiman 1964; khususnya kuasa-kuasa tambahan yang diperuntukkan di perenggan 1 Jadual kepada sub-s. 25(2) Akta Mahkamah Kehakiman 1964. Akta ini memberi kuasa kepada mahkamah untuk mengeluarkan arahan, perintah atau writ, termasuk writ yang bersifat *habeas corpus*, *mandamus*, larangan, *quo warranto* dan *certiorari* kepada mana-mana orang atau pihak berkuasa bagi menguatkuasakan hak-hak yang telah dijamin dan diperuntukkan di Bahagian II Perlembagaan Persekutuan. Malah, suatu permohonan untuk semakan kehakiman juga boleh dimohon untuk suatu deklarasi (A. 53 k. 2(4) Kaedah-Kaedah Mahkamah 2012). Dalam konteks permohonan semakan kehakiman terhadap keputusan tribunal atau badan berkanun, mahkamah lazimnya akan membuat perintah *mandamus*, *certiorari* atau larangan. Perintah *certiorari* mempunyai kesan menafikan keputusan pihak berkuasa kehakiman atau kuasi – kehakiman dengan tujuan untuk menghalang sebarang penyalahgunaan kuasa. Perintah *mandamus* pula dikeluarkan kepada pertubuhan-pertubuhan swasta atau perbandaran atau mana-mana pegawainya, memerintahkan untuk melakukan sesuatu perbuatan tertentu atau kewajipan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Perintah larangan dikeluarkan hanya terhadap pihak berkuasa kehakiman atau separa kehakiman berkenaan dengan prosiding di hadapan mereka.

[13] Dalam membuat keputusan bagi semakan kehakiman, mahkamah perlu mengambil kira bukan sahaja kepentingan pemohon dan responden tetapi juga kepentingan orang ramai secara keseluruhannya berada dalam pentadbiran yang baik.

[14] Tujuan semakan kehakiman adalah untuk menguatkuasakan tugas awam bagi pihak orang ramai secara keseluruhannya. Untuk itu, mahkamah perlu memastikan bahawa badan-badan awam tidak bertindak menyalahi undang-undang dalam melaksanakan tugas mereka.

Prinsip Semakan Kehakiman

[15] Sebagai prinsip asas, adalah perlu difahami bahawa remedi semakan semula tiada kaitan dengan menyemak semula merit-merit keputusan yang mana terhadapnya permohonan semakan kehakiman telah dibuat.

Sebaliknya, remedi ini adalah semakan semula terhadap proses membuat keputusan tersebut. Dalam melaksanakan peranan ini, mahkamah bersidang dalam bidang kuasa pengawasan/penyeliaan (supervisory) dan bukan dalam bidang kuasa rayuannya. (*Michael Lee Fook Wah v. Menteri Sumber Tenaga Manusia, Malaysia & Anor* [1998] 1 CLJ 227; [1998] 1 MLJ 305). Mahkamah tidak akan campur tangan dengan pelaksanaan mana-mana kuasa atau budi bicara yang telah diberikan kepada mahkamah bawahan, tribunal pentadbiran dibatalkan oleh perintah *certiorari* yang mana: (i) badan itu telah bertindak tanpa bidang kuasa; atau (ii) badan itu telah melampaui bidang kuasanya; atau (iii) badan itu telah gagal mematuhi rukun keadilan asasi dalam kes yang mana rukun tersebut terpakai; atau (iv) terdapat kesilapan undang-undang di atas rekod atau keputusan itu tidak munasabah. Kesimpulannya, sama ada *certiorari* akan membatalkan keputusan yang telah dibuat bukanlah bergantung kepada kepada keputusan itu sendiri tetapi sama ada keputusan itu dibuat secara *ultra vires* atau tidak adil.

[16] Prinsip-prinsip yang patut diteliti oleh mahkamah yang mendengar semakan kehakiman adalah: (i) proses membuat keputusan di mana keputusan yang dipersoalkan adalah cacat atas alasan prosedur yang tidak teratur; (ii) merit-merit yang mana keputusan adalah berasaskan alasan yang tidak sah atau tidak rasional; (iii) penemuan-penemuan yang mana fakta tidak menyokong kesimpulan yang dibuat oleh tribunal; (iv) penemuan yang mana penemuan tribunal telah dibuat dengan mengambil kira perkara yang tidak rasional dan tidak relevan dan telah gagal mengambil kira perkara yang relevan. Walau apapun, kuasa untuk semakan semula suatu keputusan atas meritnya bukanlah sesuatu yang mutlak. Dalam kes-kes yang melibatkan polisi awam, kepentingan masyarakat, keselamatan awam atau keselamatan negara, ia adalah tidak wajar untuk meneliti merit-merit atau keputusan semasa permohonan semakan kehakiman. (*Kumpulan Perangsang Selangor Bhd v. Zaid Mohd Noh* [1997] 2 CLJ 11; [1997] 1 MLJ 789; *Petroliam Nasional Bhd v. Nik Ramli Nik Hassan* [2003] 4 CLJ 625; [2004] 2 MLJ 288)

[17] Berdasarkan otoriti-otoriti yang dinyatakan di atas, terdapat tiga alasan utama yang mana mahkamah boleh menyemak keputusan tribunal yang lebih rendah atau badan berkanun iaitu:

(a) Prosedur yang tidak teratur;

(b) Menyalahi undang-undang;

(c) Tidak rasional.

Prosedur Yang Tidak Teratur

[18] Ini merupakan kes klasik kajian semula proses pembuatan keputusan. Ia mengutarakan proses pembuatan keputusan untuk menguji keadilan tatacara dengan merujuk kepada konteks dan peruntukan statut yang terpakai. Ia termasuklah hak untuk didengar, rukun terhadap berat sebelah dan

keperluan notis keputusan itu terlebih dahulu supaya orang yang terjejas dengan keputusan itu akan berada dalam kedudukan untuk membuat representasi dan persediaan secukupnya dan menjawab kes terhadapnya. Meskipun tiada kewajipan untuk memberi alasan kepada keputusan yang dibuat, kegagalan untuk memberikan sebab-sebab boleh menimbulkan kesimpulan bahawa tidak ada alasan yang boleh diterima bagi keputusan yang dibuat itu. Budi bicara pembuat keputusan itu tidak boleh dibelenggu dengan polisi-polisi yang dicipta sendiri. Pembuat keputusan juga mestilah tidak berat sebelah. (*B Surinder Singh Kanda v. The Government of the Federation of Malaya* [1962] 1 LNS 14; [1962] 1 MLJ 169; *Sugumar Balakrishnan v. Pengarah Imigresen Negeri Sabah & Anor And Another Appeal* [1998] 3 CLJ 85; [1998] 3 MLJ 289; *Rohana Ariffin v. Universiti Sains Malaysia & Another Case* [1988] 1 CLJ 559; [1988] 2 CLJ Rep 390; [1989] 1 MLJ 487).

Menyalahi Undang-Undang

[19] Ia melibatkan semakan terhadap proses membuat keputusan dan bukan merit keputusan. Contoh menyalahi undang-undang termasuk kesalahan undang-undang (error of law) dan melebihi bidang kuasa, salah guna kuasa dan kesilapan anisminic (anisminic error). Dalam konteks ini, Mahkamah akan mempertimbangkan sama ada pihak yang berkenaan telah bertindak dalam lingkungan kuasa yang diberikan kepadanya dan dalam lingkungan tujuan statut (statutory purposes). (*R Rama Chandran v. Industrial Court of Malaysia & Anor* [1997] 1 CLJ 147; [1997] 1 MLJ 145; *Ranjit Kaur S Gopal Singh v. Hotel Excelsior (M) Sdn Bhd* [2010] 8 CLJ 629; [2010] 6 MLJ 1). Keputusan yang menyalahi undang-undang mungkin timbul jika pembuat keputusan membuat keputusan untuk tujuan yang tidak berkaitan atau motif yang tidak betul atau mengambil kira faktor-faktor yang tidak relevan dan/atau tidak mengambil kira faktor-faktor yang relevan. Mahkamah juga perlu berpuas hati bahawa keputusan itu tidak bersifat *mala fide*. Proses membuat keputusan juga perlulah tidak melanggar peraturan terhadap penurunan kuasa budi bicara atau peraturan dalam membuat keputusan tanpa bukti atau membuat dapatan fakta tanpa asas keterangan yang rasional. (*Minister of Labour & The Government Of Malaysia v. Lie Seng Fatt* [1990] 1 CLJ 1103; [1990] 1 CLJ (Rep) 195; [1990] 2 MLJ 9; *Hong Leong Equipment Sdn Bhd v. Liew Fook Chuan & Another Appeal* [1997] 1 CLJ 665; [1996] 1 MLJ 481; *Quah Swee Khoon v. Sime Darby Bhd* [2001] 1 CLJ 9; [2000] 2 MLJ 600; [2000] 2 AMR 2265).

Tidak Rasional

[20] Soalan yang perlu diputuskan ialah sama ada kuasa yang di bawahnya pembuat keputusan bertindak iaitu kuasa yang biasanya memberikan budi bicara yang luas telah dilaksanakan secara tidak wajar. Oleh itu, semakan kehakiman dalam konteks ini melangkaui proses membuat keputusan itu sendiri, substance atau merit keputusan itu.

[21] Keputusan yang jatuh di bawah kategori ini dikatakan telah gagal dalam ujian ketidakmunasabahan *Wednesbury* (rujuk kes *Associated Provincial Pictures Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223). Ianya adalah keputusan yang dikatakan begitu keterlaluan tanpa alasan yang logik. Ia juga melibatkan pertimbangan prinsip perkadaran (proportionality) (*Tan Teck Seng v. Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan & Anor* [1996] 2 CLJ 771; [1996] 1 MLJ 261; *Kumpulan Perangsang Selangor v. Zaid bin Haji Mohd Noh* [1997] 2 CLJ 11; [1997] 1 MLJ 789). Ia juga termasuk keputusan yang dibuat dengan niat jahat, menindas atau berdasarkan pertimbangan yang tidak sesuai, keputusan tegas yang tidak rasional dan tidak logik atau yang dibuat dengan sewenang-wenangnya.

Kes Pemohon-Pemohon

[22] Pemohon-pemohon menafikan bahawa pemohon-pemohon adalah penyebab masalah tanah mendap di kawasan tersebut. Responden-responden gagal mengemukakan sebarang bukti bahawa pemohon-pemohon bertanggungjawab terhadap tanah mendap tersebut.

[23] Keputusan yang dicapai dalam MMKN 45/2012 yang bertarikh 19 Disember 2012 adalah bersifat *mala fide* yang dibuat semata-mata untuk tujuan merosakkan pemohon-pemohon. Keputusan tersebut juga adalah tidak adil, tidak rasional dan harus dibatalkan.

[24] Surat yang dikeluarkan oleh MBSA bertarikh 21 Januari 2013 untuk menyenaraihitamkan pemohon-pemohon atas arahan responden-responden adalah tanpa sebarang justifikasi yang wajar dan jelas memfitnah pemohon-pemohon.

[25] Cara bagaimana keputusan tersebut dicapai telah menyebabkan ketidakadilan dan membangkitkan salah laksana keadilan terhadap pemohon-pemohon secara amnya, kerana dengan cara yang menyalahi undang-undang dan/atau dengan tidak wajar melaksanakan kuasa dan/atau budi bicara dalam cara yang tidak mungkin akan dilaksanakan oleh mana-mana badan yang munasabah sewaktu membuat keputusan untuk menyenaraihitamkan pemohon-pemohon dan gagal memberikan sebab-sebab yang kukuh atau boleh dipercayai atau berpandukan mana-mana keputusan mahkamah.

[26] Keputusan tersebut telah membangkitkan ketidakadilan terhadap pemohon-pemohon kerana keputusan tersebut adalah tidak rasional dan tidak munasabah mengikut pengertian *Wednesbury*, iaitu suatu keputusan yang tidak mungkin akan dibuat oleh sebarang badan, tribunal atau pihak berkuasa awam lain yang munasabah dalam hal yang sama.

Jawapan Responden-Responden

[27] (a) Permohonan semakan kehakiman pemohon-pemohon perlu ditolak oleh mahkamah kerana pemohon-pemohon gagal memohon/merayu seperti yang diperuntukkan di bawah s. 36 Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976

Akta 172. Di bawah seksyen ini, sebarang ketidakpuasan hati berkenaan keputusan permohonan dan penolakan di bawah Akta 172 haruslah dirayu mengikut prosedur yang dinyatakan di bawah seksyen tersebut.

(b) Pemohon ada alternatif lain, lihat kes *Chin Mee Keong & Ors v. Pesuruhjaya Sukan* [2007] 5 CLJ 363:

(5) An application will fail where there is an alternative remedy:

Hongkong & Shanghai Banking Corporation, Ipoh v. Rent Tribunal For Ulu Kinta & Ors [1971] 1 LNS 39 [1972] 1 MLJ 70 FC, per Chang Min Tat J (later FJ); on appeal to the Federal court per Ong Hock Thye CJ (Malaya), Ali and Ong Hock Sim FJJ (as they then were); *Badat bin Drani v. Tan Kheat* [1953] 1 LNS 6 [1953] MLJ 67; *Melayu Raya Press Limited v. WL Blythe The Colonial Secretary* [1951] 1 LNS 51 [1951] MLJ 89; *Government of Malaysia & Anor v. Jagdis Singh* [1987] CLJ 110 [1987] 2 MLJ 185 SC. *Lim Kui Siam & Anor, (Representing all the members of Persatuan Penduduk-Penduduk Kawasan HJ. Manan, Kluang) v. Pentadbir Tanah, Daerah Kluang* [1995] 1 CLJ 846; and *T Mohan A/L Ellen & Ors v. Pentadbir Tanah Daerah Petaling* [1999] 1 LNS 162 [2000] 2 MLJ 431 per Abu Samah J.

Hashim Yeop A. Sani SCJ (as he then was) in the Supreme Court case of *Government of Malaysia & Anor v. Jagdis Singh* [1987] 1 CLJ 451: [1987] CLJ (Rep) 110, declared:

In answer to the first question we would therefore hold that the discretion is still with the courts but where there is an appeal provision available to the applicant *certiorari* should not normally issue unless there is shown a clear lack of jurisdiction or a blatant failure to perform some statutory duty or in appropriate cases a serious breach of the principles of natural justice.

[28] Seksyen 9 Akta Kerajaan Tempatan 1976 memberikan kuasa kepada pihak berkuasa negeri untuk mengeluarkan sebarang arahan berbentuk umum kepada mana-mana pihak berkuasa tempatan. Dalam kes ini, keputusan menyenaraihitamkan pemohon-pemohon buat sementara yang dikeluarkan oleh responden-responden kepada MBSA adalah bagi membolehkan pihak berkuasa memantau aktiviti pemohon-pemohon sehingga isu ini diselesaikan.

[29] Tiada kewajipan di pihak responden pertama untuk memaklumkan alasan keputusan tersebut dibuat kerana ia adalah rahsia negeri. Responden merujuk kepada prinsip dalam kes *Ismail Abdullah v. Tenaga Nasional Bhd* [2011] 3 CLJ 770) yang mana mahkamah membuat keputusan bahawa sub-s. 16(2) Akta Bekalan Letrik 1990 menyatakan bahawa Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri Kedah is not required to give reasons for its decision due to binding consensus of secrecy. Dalam kes di hadapan mahkamah, tidak ada peruntukan undang-undang yang menghalang responden daripada memberitahu pemohon atas alasan apa mereka disenaraihitam bagi

membolehkan mereka mengambil tindakan selanjutnya. Kegagalan responden berbuat demikian memberi ruang kepada mahkamah untuk campur tangan (intervene) keputusan tersebut.

Dapatan Mahkamah

[30] Responden-responden gagal memfailkan afidavit bagi menjawab dakwaan pemohon-pemohon mengenai fakta dan cara keputusan menyenaraihitamkan pemohon-pemohon dibuat oleh responden-responden. Oleh yang demikian, mahkamah tiada pilihan melainkan menerima keterangan pemohon-pemohon di dalam afidavit sokongannya (*Ng Hee Thoong & Anor v. Public Bank Bhd* [1995] 1 CLJ 609).

[31] Hujahan responden-responden mengenai prosedur rayuan di bawah s. 36 Akta 172 adalah tidak relevan dengan permohonan semakan ini. Permohonan oleh pemohon-pemohon adalah berkaitan dengan penyenaraian hitam responden-responden berhubung isu mendapan tanah Jalan Plumbum 7/101A dan 7/101B, Seksyen 7, Shah Alam dan bukannya tentang isu penolakan kebenaran merancang yang diperuntukkan di bawah Akta 172.

[32] Sama ada s. 36 Akta 172 terpakai atau sebaliknya adalah bergantung kepada siapakah atau pihak berkuasa manakah yang membuat keputusan menyenaraihitamkan pemohon-pemohon?

[33] Menurut ekshibit eks. H-1 pihak berkuasa yang membuat keputusan adalah MMKN dan keputusan ini dibuat secara pentadbiran.Keputusan itu tidak dibuat di bawah mana-mana peruntukan undang-undang di bawah Akta 172. Oleh itu s. 36 Akta 172 adalah tidak terpakai dan pemohon tidak boleh merayu kepada Lembaga Rayuan di bawah s. 36 Akta 172. Pemohon tidak ada alternatif lain melainkan membuat semakan kehakiman terhadap keputusan itu. Oleh yang demikian hujahan peguambela terpelajar mengenai pemakaian Akta 172 adalah tidak munasabah dan tidak relevan sama sekali. Sekiranya responden berpendirian bahawa keputusan untuk menyenaraihitamkan pemohon-pemohon telah dibuat di bawah Akta 172, maka prosedur yang diikuti oleh responden adalah tidak betul dan keputusan yang dibuat adalah tidak rasional dan tidak teratur.

[34] Begitu juga dengan hujahan responden-responden mengenai kuasa responden kedua untuk mengeluarkan arahan di bawah Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 171) yang tidak menjawab isu yang menjadi asas semakan kehakiman ini. Berbalik kepada isu yang sama seperti dihujahkan di atas, keputusan menyenaraihitamkan pemohon dibuat oleh MMKN dan keputusan itu bukannya arahan di bawah Akta 171. Atas alasan itu, s. 9 Akta 171 adalah tidak terpakai.

[35] Responden-responden sepatutnya mendedahkan prosedur yang diikuti sebelum menyenaraihitamkan pemohon-pemohon. Mahkamah percaya setiap penyenaraian hitam yang berpunca daripada suatu ketidakpatuhan/ masalah perlu mengikuti standard prosedur yang tertentu sebelum sesuatu keputusan dicapai dan ini gagal dinyatakan oleh responden-responden.

[36] Responden-responden turut berhujah bahawa keputusan MMKN adalah 'rahsia negeri' dan bukan menjadi tanggungjawab responden-responden untuk memaklumkan alasan menyenaraihitamkan pemohon-pemohon. Mahkamah bersetuju dengan hujahan pemohon-pemohon bahawa budi bicara responden-responden dalam membuat sebarang keputusan tidak imun dari campur tangan undang-undang. Adalah menjadi satu kewajipan untuk memaklumkan sebab atau alasan bagi sesuatu keputusan yang dibuat oleh 'public decision maker' terutama jika ianya melibatkan kebebasan hak asasi (fundamental liberty) yang dijamin oleh Perlembagaan Persekutuan *(Hong Leong Equipment Sdn Bhd v. Liew Fook Chuan* [1996] 1 MLJ 481). Dalam kes di hadapan mahkamah, responden tidak memberi peluang kepada pemohon-pemohon untuk memberi penjelasan dalam tempoh tertentu kenapa mereka patut disenaraihitamkan. Tanpa peluang itu, keputusan yang dibuat terhadap mereka adalah tidak munasabah kerana mereka tidak dibenarkan untuk menjalankan perniagaan di Selangor dan sekaligus mejejaskan reputasi pemohon-pemohon.

[37] Tanpa memberi hak untuk didengar bagi membela diri mereka sebelum disenarai hitam, responden telah melanggar hak keadilan asasi. Merujuk kepada kes *Ridge v. Baldwin* [1963] All ER 66, mahkamah memutuskan:

> ... the essential requirement of natural justice at least include that, before someone is condemned, that person must be given an opportunity to defend himself.

[38] Tindakan MMKN membuat keputusan terhadap pemohon-pemohon adalah tidak rasional kerana melaksanakan kuasa budi bicara yang diberikan kepadanya secara tidak wajar dan gagal dalam ujian ketidakmunasabahan (*Wednesbury*). Keputusan yang dibuat tanpa memberi hak untuk didengar itu adalah keterlaluan dan tidak logik.

[39] Oleh kerana pemohon-pemohon tidak diberi hak untuk didengar dan membuat representasi, maka responden-responden telah melanggar hak keadilan asasi *(audi alteram partem)*. Menurut kes *Ketua Pengarah Kastam v. Ho Kwan Seng* [1975] 1 LNS 72; [1977] 2 MLJ 152, Mahkamah Perseketuan membuat keputusan bahawa:

> In my opinion, the rule of natural justice that no man may be condemned unheard should apply to every case where an individual is adversely affected by an administrative action,no matter whether it is labelled 'judicial', 'quasi-judicial' or 'administrative' or whether or not enabling statute makes provision for a hearing.

[40] MMKN dalam membuat keputusan menyenaraihitamkan pemohon-pemohon sepatutnya bersikap adil dan tidak menjatuhkan reputasi pemohon-pemohon sebagaimana yang diputuskan dalam kes *Erusian Equipment & Chemicals Ltd v. State of West Bengal* [1975] AIR SC 266 bahawa:

> The state need not enter into any contract with anyone but if it does so, it must do so fairly without discrimination and without discrimination and without unfair procedure. Reputation is part of a person's character and personality. Blacklisting tarnishes one's reputation. Exclusion of a member of the public from dealing with a State in sales transactions has the effect of preventing him from purchasing and doing a lawful trades in the goods in discriminating against him in favour of other people. Fundamental of fair play require that the person concerned should be given an opportunity to represent his case before he is put on the blacklist.

[41] Berdasarkan alasan-alasan di atas, terdapat kesalahan fakta dan undang-undang yang serius di pihak responden-responden. Kesalahan tersebut adalah begitu serius sehingga ia menyebabkan keputusan tersebut menjadi tidak munasabah iaitu suatu keputusan yang tidak mungkin akan dibuat oleh sebarang badan, tribunal atau pihak berkuasa awam lain yang munasabah dalam hal yang sama.

[42] Oleh kerana prosedur untuk menyenaraihitam tidak dipatuhi oleh responden-responden, maka keputusan itu patut dibatalkan.

[43] Kes *Raghunath Thakur v. State of Bihar & Ors* [1989] AIR 620, 1988 SCR Supl. (3) 867, Supreme Court of India memutuskan bahawa:

> It has to be realised that blacklisting any person in respect of business ventures has civil consequences for the future business of the person concerned in any event. Even if the rules do not express so, it is an elementary principle of natural justice that parties affected by any order should have right of being heard and making representations against the order. In that view of the matter, the best portion of the order in so far as it directs blacklisting of the appellant in respect of future contracts cannot be sustained in law.

Penutup

[44] Mahkamah mendapati keputusan responden-responden perlu dibatalkan atas alasan-alasan yang telah dinyatakan di atas. Oleh yang demikian, mahkamah membuat perintah *certiorari* dan *mandamus* sepertimana dipohon pemohon-pemohon di perenggan (a) dan (b). Responden diperintahkan untuk membayar kos sebanyak RM2,500.